

Suspenzivni veto u Srbiji

Robert Sepi

Nedavni postupak donošenja Zakona o radu je, posredno i nehotice, u centar zbivanja doveo jedno *par excellence* ustavnopravno pitanje – pitanje suspenzivnog veta. Ono što pravo suspenzivnog veta u konkretnom slučaju čini posebno interesantnim, osim njegove aktuelnosti, jeste povod njegovog korišćenja. Međutim, pre razmatranja karakteristika konkretnog slučaja, neophodno je učiniti nekoliko uvodnih napomena.

Naime, suspenzivni veto svoju pravnu prirodu crpi iz karaktera ovlašćenja organa koji je ovlašćen na njegovo vršenje i postupka u kome dolazi do njegove primene. Zbog toga se kao prethodno pitanje postavlja analiza zakonodavnog procesa u Srbiji, organa koji učestvuju u tom postupku i njihovih ovlašćenja. Prema važećem Ustavu [(1) Ustav Republike Srbije, "Sl. glasnik RS", br. 1/90], koji u članu 9 propisuje princip podele vlasti, zakonodavna vlast pripada Narodnoj skupštini dok Predsednik Republike predstavlja državu i izražava njeno jedinstvo. Iz navedenog je vidljivo da navedeni član ne propisuje izričito koju "granu vlasti" predstavlja Predsednik Republike, što nije slučaj kod bližeg određenja Narodne skupštine, Vlade i sudova. I pored toga, pravna teorija Predsednika posmatra kao državni organ izvršne vlasti. [(2) Marković R., *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd, 1995, str. 397] Kada je zakonodavni postupak u pitanju, važeći Ustav propisuje da Narodna skupština donosi zakone [(3) Član 73 Ustava Republike Srbije, "Sl. glasnik RS", br. 1/90] koje ukazom proglašava Predsednik [(4) Član 83 Ustava Republike Srbije, "Sl. glasnik RS", br. 1/90]. Drugim rečima, formalnopravno gledano, za sprovođenje potpunog zakonodavnog postupka i stupanje na snagu zakona, je pored delatnosti zakonodavnog tela (usvajanje zakona) potrebno i donošenje pravnog akta jednog organa izvršne vlasti (proglašavanje). U oba slučaja, važeći Ustav upotrebljava izraz "zakon".

Pravo suspenzivnog veta je pravo Predsednika vezano prvenstveno za normativnu aktivnost Narodne skupštine. Po svojoj pravnoj prirodi ono je ovlašćenje dok po formi predstavlja (nedonošenje) izostanak akta kojim se proglašavaju zakoni usvojeni u Narodnoj skupštini. Preciznije govoreći, reč je o svojevrsnom "ćutanju administracije" koje se manifestuje nedonošenjem upravnog akta pod nazivom "ukaz". [(5) Marković R., *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd, 1995,

str. 399] Sve do sada navedeno ne predstavlja novost za pravnu teoriju i praksu niti ništa neuobičajeno i podobno da zaokupi toliku pažnju kako stručne javnosti tako i javnog mnjenja. Jer iako aktuelan, suspenzivni veto povodom Zakona o radu nije usamljen primer u novijoj istoriji višestranačkog života u Srbiji s obzirom da zvanične statistike beleže čak 11 slučajeva kada je Predsednik kao šef države odbio da potpiše ukaz o proglašenju nekog zakona koji je skupština izglasala. [(6) Zakon vraćanju Srpskoj pravoslavnoj crkvi zgrada-zadužbina, zgrada-legata, službenih zgrada i građevinskog zemljišta koja su prešla u društvenu svojinu, Zakon o štrajku, Zakon o radnim odnosima, Zakon o sudovima Zakon o prestanku važenja Zakona o Akademiji nauka i umetnosti Kosova, Zakon o slobodnoj kupovini i prodaji deviza po tržišnoj vrednosti i bankama Srbije, Zakon o osnovnoj školi, Zakon o srednjoj školi, Zakon o Višoj školi, Zakon o Javnom preduzeću Politika, Zakon o obavljanju umetničke i druge delatnosti u oblasti kulture i Zakon o uslovima i postupku za prekid trudnoće. Detaljnije: Torov M., Zvaničnom spisku nedostaju neki zakoni, "Danas", broj od 26-27. februara 2005, www.danas.co.yu] Jedna od karakteristika ukaza kao upravnog akta kojim se proglašava zakon jeste u tome što predstavlja izuzetak od pravila da pravni akti, kao svoj sastavni deo, sadrže obrazloženje. Nasuprot tome, iako ne postoji pravna obaveza, korišćenje suspenzivnog veta u praksi najčešće dovodi do obrazlaganja zašto je izostalo donošenje ukaza. Ovo obrazloženje, pored nesumnjive političke poruke, najčešće se zasniva na osporavanju ustavnosti, zakonitosti ili svrsishodnosti zakona. Kada je Zakon o radu u pitanju, povod suspenzivnom vetu je nešto sasvim neuobičajeno. Naime, u konkretnom slučaju Predsednik nije potpisao zakon zbog, kako je rečeno, suštinskih razlika između teksta koji je usvojen u Narodnoj skupštini i onog koji je njemu dostavljen. Nesumnjivo da jedna od funkcija suspenzivnog veta može biti ukazivanje i sprečavanje takvih pojava. Navedene suštinske razlike, iako predstavljaju razliku u sadržini, nameću pitanje ispunjenja formalnopravnih pretpostavki za upotrebu suspenzivnog veta koje ovaj slučaj čini posebnim. Pitanje formalnosti (forme) nameće sama činjenica da pozitivni propisi pravo suspenzivnog veta dovode u vezu sa pojmom "zakon". Drugim rečima, da li odbijanje da se ukazom proglašeni tekst koji eventualno ne odgovara po svojoj sadržini onome što je usvojeno u Narodnoj skupštini može predstavljati pravo korišćenja suspenzivnog veta.

Zakon o objavljivanju zakona i drugih propisa i opštih akata i o izdavanju "Službenog glasnika Republike Srbije"[⁽⁷⁾ Zakon o objavljivanju zakona i drugih propisa i opštih akata i o izdavanju "Službenog glasnika Republike Srbije", "Sl. glasnik RS", br 72/91 i "Sl. list SRJ", br. 11/93 – odluka SUS] ne sadrži izričitu odredbu o tome šta sve obuhvata pojam "zakon" iako u celom svom tekstu koristi taj pojam. Međutim, pomenuti zakon propisuje da se propis ili drugi akt objavljuje u "Službenom glasniku Republike Srbije", u tekstu koji je utvrdio donosilac tog akta.[⁽⁸⁾ Član 4 Zakona o objavljivanju zakona i drugih propisa i opštih akata i o izdavanju "Službenog glasnika Republike Srbije" "Sl. glasnik RS", br 72/91 i "Sl. list SRJ", br. 11/93 – odluka SUS] Zbog toga treba, imajući u vidu gore navedenu činjenicu da zakonodavna vlast pripada Narodnoj skupštini, odgovor na pitanje šta obuhvata pojam "zakon" potražiti u propisima koji normiraju aktivnosti ovog državnog organa. Poslovnik Narodne skupštine [⁽⁹⁾ "Sl. glasnik RS", br 32/2002, 57/2003, 12/2004, 16/2004 –

Odluka USRS, 29/2004 i 54/2004 – Odluka USRS] u glavi VIII sadrži odredbe koje regulišu postupak donošenja zakona i drugih akata Narodne skupštine. Sledeći logiku zakona o objavljivanju zakona i drugih propisa i opštih akata, Poslovnik propisuje da se u "Službenom glasniku Republike Srbije" objavljuju tzv. "izvornici" tačnije tekstovi zakona koji su usvojeni na sednici Narodne skupštine i koji moraju biti overeni pečatom Narodne skupštine.[⁽¹⁰⁾ Član 160 Poslovnika Narodne skupštine "Sl. glasnik RS", br 32/2002, 57/2003, 12/2004, 16/2004 – Odluka USRS, 29/2004 i 54/2004 – Odluka USRS] Prema odredbama navedenog Poslovnika, usvojenim se ima smatrati onaj tekst zakona povodom kojeg je Narodna skupština, nakon pretresa u načelu i u pojedinostima (o amandanimima), glasala o zakonu u celini.[⁽¹¹⁾ Članovi 136-140 Poslovnika Narodne skupštine "Sl. glasnik RS", br 32/2002, 57/2003, 12/2004, 16/2004 – Odluka USRS, 29/2004 i 54/2004 – Odluka USRS]

O AUTORU

Robert Sepi je istraživač saradnik u Institutu za uporedno pravo u Beogradu i poslediplomac Pravnog fakulteta u Beogradu na katedri za krivično pravo.

E-mail rsepi@icl.org.yu

